

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FELIPE PINTO GUIMARÃES

CADASTRO AMBIENTAL RURAL: CONSIDERAÇÕES E ASPECTOS TÉCNICOS  
SOBRE A ORIGEM, EXPERIÊNCIAS DO GOVERNO FEDERAL QUE  
FUNDAMENTAM A INSTITUIÇÃO E A CONSOLIDAÇÃO, NO CENÁRIO NACIONAL,  
COM A SUPERVENIÊNCIA DA LEI 12.651/2012

CURITIBA  
2014

FELIPE PINTO GUIMARAES

**CADASTRO AMBIENTAL RURAL: CONSIDERAÇÕES E ASPECTOS TÉCNICOS  
SOBRE A ORIGEM, EXPERIÊNCIAS DO GOVERNO FEDERAL QUE  
FUNDAMENTAM A INSTITUIÇÃO E A CONSOLIDAÇÃO, NO CENÁRIO NACIONAL,  
COM A SUPERVENIÊNCIA DA LEI 12.651/2012**

Trabalho apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Florestal, do curso de Pós-Graduação em Gestão Florestal Departamento de Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. MsC. Jaqueline de Paula Heimann

CURITIBA  
2014

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho, especialmente:

Aos Professores e Tutores do Curso de Pós-Graduação em Gestão Florestal da Universidade Federal do Paraná, pela oportunidade, ensinamento e acompanhamento.

À Professora Msc. Jaqueline de Paula Heimann, pela orientação, contribuições e sugestões ao trabalho.

Aos colegas do Ibama – Sede, Ministério do Meio Ambiente e Serviço Florestal Brasileiro, pela experiência e apoio profissional, amizade e acima de tudo aprendizado, elementos fundamentais que inspiraram a realização deste trabalho.

À minha companheira Nadja Joseni de Oliveira pelo apoio, compreensão e cuidados oferecidos.

À Deus pela sustentação espiritual e pela luz no fim do túnel, quando tudo parecia perdido.

***“A dúvida é o princípio da sabedoria”.***

***Aristoteles***

## RESUMO

O presente trabalho tem como tema de estudo o Cadastro Ambiental Rural – CAR. Pretende-se com o desenvolvimento de um estudo bibliográfico histórico – organizacional apresentar o contexto das situações que deram origem ao CAR, as experiências na prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia Legal e no apoio à regularização ambiental de imóveis rurais que serviram de fundamento para a evolução do CAR e a consolidação do CAR, no cenário nacional, com a superveniência da Lei 12.651/2012, ilustrando, nesse sentido, os principais resultados obtidos, com foco no CAR, desafios e dificuldades enfrentados além das circunstâncias e metodologias empregadas no planejamento ou execução desses programas ou políticas. Por fim destaca-se, em linhas gerais, a definição, a estrutura e os arranjos que estão sendo montados para dar efetividade ao CAR e viabilizar sua implementação pela União, Estados e Municípios.

**Palavras-chaves:** Cadastro Ambiental Rural, Lei 12.651/2012, regularização ambiental.

## **ABSTRACT**

The present work intent the study of the Rural Environmental Register – RER. The purpose is to development a historic-organizacional bibliographic study that include the context about the beginings of the RER, the experiences with the prevention and combat to the deforestation in Amazônia and with the support to the environmental regularization of rural lands that substantiate the RER's evolution and RER's consolidation, in the national scenario, with the eminence of the Law 12.651/2012, illustrating the main obtained results, with focus in RER, challenges and faced difficulties besides the circumstances and methodologies used in the planning or execution of these programs or politics. Finally it stands out, overall, the definition, the structure and the arrangements that are being set up to give effectiveness to RER and to make possible its implementation by the federative entities.

**Keywords:** Rural Environmental Register (RER), Law 12.651/2012, environmental regularization.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - FASES DA METODOLOGIA DO SLAPR. ....	16
FIGURA 2 - ESTRUTURA DO PLANO DE PREVENÇÃO E COMBATE AO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL. ....	19
QUADRO 1 - MATRIZ DE ATIVIDADES PARA A IMPLANTAÇÃO DO SLAPR NO ÂMBITO DO PPCDAM. ....	20
QUADRO 2 - SITUAÇÃO DO SLAPR NA AMAZÔNIA LEGAL. ....	20
FIGURA 3 - ESTRUTURA DO PLANO DE PREVENÇÃO E COMBATE AO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL. ....	23
FIGURA 4 - FASES DA METODOLOGIA DO CAR POR VARREDURA. ....	26
FIGURA 5 - RESULTADO DAS TAXAS DE DESMATAMENTO OBTIDAS COM A IMPLEMENTAÇÃO DO PPCDAM NA AMAZÔNIA LEGAL. ....	27
FIGURA 6 – ESTRUTURA DO PROGRAMA MAIS AMBIENTE. ....	29
FIGURA 7 - ETAPAS DA REALIZAÇÃO DA INSCRIÇÃO DO IMÓVEL RURAL NO CAR. ....	33
FIGURA 8 - ETAPAS DA REGULARIDADE DA INSCRIÇÃO DO IMÓVEL RURAL NO CAR. ....	35

## SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO .....	9
2.OBJETIVO(S) .....	11
2.1. Objetivo Geral .....	11
2.2. Objetivos Específicos .....	11
3.MATERIAIS E MÉTODOS.....	12
4.RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	13
4.1. Contexto das situações que deram origem ao CAR.....	13
4.2. Contexto de experiências do Governo Federal que fundamentam a instituição do CAR à luz da Lei 12.651/2012.....	18
4.3. Consolidação do CAR, no cenário nacional, com a superveniência da lei 12.651/2012. ....	31
5.CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	36
6.REFERÊNCIAS.....	38



## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas o Governo Federal tem apoiado iniciativas para integrar informações ambientais de imóveis rurais com a finalidade de monitorar e controlar o uso sustentável e garantir a conservação dos recursos florestais. Essas medidas inovadoras possibilitaram aprimoramentos nas políticas públicas ambientais e o Governo Federal, com o advento da Lei 12.651 de 25 de maio de 2012, alterada pela Lei 12.727 de 17 de outubro de 2012, consolidou o Cadastro Ambiental Rural (CAR) como instrumento para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Os sistemas pioneiros tinham por objetivo monitorar e controlar o desmatamento ilegal aliando as ações de licenciamento, monitoramento e fiscalização com as tecnologias de geoprocessamento (AZEVEDO e PASQUIS, 2005; PEREIRA, 2006; ALVES, MACHADO e RIBEIRO, 2007). Os resultados promissores e a necessidade de conter a exploração madeireira predatória e fazer cumprir a legislação florestal, em especial com relação às áreas de preservação permanente e de reserva legal, fizeram com que as aplicações desses sistemas de monitoramento fossem ampliadas.

A reorganização das estratégias do Governo Federal deu origem a iniciativas como a implantação de sistemas de licenciamento das propriedades rurais nos órgãos estaduais dos Estados da Amazônia Legal (SLAPR), a implementação do Plano de Ação para Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e a programas de apoio à regularização ambiental de imóveis rurais, como o Programa Mais Ambiente. Todas as ações citadas são precedentes e foram importantes para a disposição do CAR em lei e sua implementação pelo Governo Federal em nível nacional.

A incorporação do CAR na Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012, alterada pela Lei 12.727 de 17 de outubro de 2012, da maneira como está proposto, confere ao CAR a importante função de gestão e uso do solo quanto às questões ambientais.

Por consequência, sua efetividade está condicionada capacidade do Poder Público em implementar e garantir a abrangência do CAR em todo o território nacional. Pensando nisso, propõe-se este trabalho no intuito de reunir informações de experiências passadas sobre as origens, ações e metodologias que já foram testadas

e que podem contribuir para a abrangência generalizada no que diz respeito à viabilização de inscrição do imóvel rural no CAR.

## **OBJETIVO(S)**

### **2.1. Objetivo Geral**

Apresentar uma abordagem de natureza descritiva sobre o CAR no que tange a origem, as experiências na prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia Legal, no apoio à regularização ambiental de imóveis rurais e a consolidação, no cenário nacional, com a superveniência da lei 12.651/2012.

### **2.2. Objetivos Específicos**

- i) Contextualizar situações que ensejaram a origem das ações do Governo Federal em sistemas voltados para o controle e monitoramento ambiental na Amazônia Legal;
- ii) Abordar aspectos técnicos, principais resultados, limitações e desafios enfrentados na inserção do CAR nas políticas e programas de controle e monitoramento ambiental na Amazônia Legal e de promoção o apoio à regularização ambiental de imóveis rurais desenvolvidas pelo Governo Federal que antecederam a Lei 12.651/2012;
- iii) Caracterizar ações desenvolvidas por Estados da Amazônia Legal consideradas essenciais para a concepção do CAR à luz da Lei 12.651/2012;
- iv) Apresentar os principais aspectos que envolvem o CAR dispostos na Lei 12.651/2012 e legislação correlata.

## **MATERIAIS E MÉTODOS**

O presente trabalho apresenta uma abordagem de natureza descritiva, por ilustrar fatos e fenômenos (SILVEIRA; CORDOVA, 2009) relacionados com o Cadastro Ambiental Rural, com ênfase em um estudo bibliográfico histórico-organizacional em que se busca organizar, durante um período, as informações sobre o tema, por meio da pesquisa bibliográfica.

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura uma resposta (FONSECA, 2002, citado por SILVEIRA; CORDOVA, 2009).

No desenvolvimento das atividades foram feitas pesquisas de dados e informações sobre o tema na base de publicações de instituições públicas federais e estaduais, consultas à legislação ambiental correlata no âmbito federal e estadual além de pesquisa em estudos técnicos científicos que tratavam do assunto em tela.

A análise dos dados e informações das fontes pesquisadas pontuou-se em questões que direta ou indiretamente se relacionam com CAR, segundo os objetivos propostos do trabalho, dando ênfase em:

- i) a essência da problemática que motivou a condução de determinada política ou ação de controle e monitoramento ambiental, bem como de regularização ambiental de imóveis rurais;
- ii) aspectos técnicos gerais das políticas e/ou ações mencionadas;
- iii) principais resultados obtidos, com foco no CAR;
- iv) principais limitações, problemas e/ou dificuldades enfrentadas ou identificadas; e
- v) arranjo e configuração atual de implantação e efetivação da inscrição do imóvel rural no CAR.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1. Contexto das situações que deram origem ao CAR

No início dos anos 90, a proteção da cobertura florestal brasileira era um dos assuntos que preocupava o mundo. A maior parte das atividades econômicas acontecia de maneira predatória, afetando consideráveis áreas de florestas, especialmente na região amazônica (MMA – Ministério do Meio Ambiente, 2009). Tal fato consolidou-se quando foi publicado, no ano de 1995, o índice de desmatamento para o ano anterior, em que se verificou uma projeção de desmatamento de 29.059 km<sup>2</sup>, a maior registrada desde que o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) passou a monitorar desmatamento na Amazônia (MMA, 2004).

Alternativas que tornassem a exploração dos recursos florestais sustentáveis e impedissem o desmatamento predatório eram uma necessidade que recaía para o Governo, para a iniciativa privada e para as comunidades envolvidas na atividade florestal (FERRAZ e MOTTA, 2002).

No plano nacional, o Novo Código Florestal (Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965) passou a ser visto como instrumento de enfrentamento ao problema, tanto é que, a partir de 1996, foram editadas medidas provisórias (MP) com a finalidade de restringir o corte de florestas, culminando com a MP nº 2166/67 que estabelecia, dentre outros, percentual de reserva legal não inferior a 80% para imóveis rurais situados na Amazônia Legal (PIRES, 2013). Contudo, a implementação da Lei nº 4.771, de 1965, esbarrou na ausência de ferramentas e/ou abordagens que viabilizasse a averiguação da situação da vegetação nos imóveis rurais bem como o cumprimento da legislação florestal (INOVACAR, 2014)

Por meio do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, criado em 1990, na Convenção de Houston, que reunia os países do G7 e posteriormente ratificado na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), na Rio 92, foram discutidos os investimentos de recursos em iniciativas e ações que tivessem por objetivo a proteção das florestas tropicais brasileiras (MMA, 2009).

Barreto e Veríssimo (2002) destacam que uma das estratégias possíveis de serem adotadas para proteger as florestas tropicais é o controle do uso de florestas

públicas e privadas, com a finalidade de conservação dos recursos florestais e seu uso sustentável. Nesse sentido, Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil do G7 (PPG7) contava com o subprograma denominado Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN), criado em 1994 e encerrado em 2008, que tinha por objetivo investir recursos em iniciativas que visassem fortalecer os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (Oemas) dos estados da Amazônia Legal para a implantação de um modelo integrado de gestão ambiental na região (MMA, 2009).

Uma das iniciativas apoiada por este subprograma surgiu quando o Oema do Estado do Mato Grosso concebeu, em 1998, um projeto contendo proposta de monitoramento e controle do desmatamento aliando os processos de licenciamento ambiental, técnicas de geoprocessamento e atividades fiscalizatórias (AZEVEDO e PASQUIS, 2005; PEREIRA, 2006; ALVES, MACHADO e RIBEIRO, 2007). O projeto surgiu com a edição da Lei Complementar nº 38/1995, que estabelece o Código Ambiental do Mato Grosso e cria a Licença ambiental Única (LAU), uma adaptação do procedimento elaborado para controlar atividades potencialmente poluidoras e causadoras de impactos ambientais à propriedade rural e que também servia como instrumento da política de combate ao desmatamento nos imóveis rurais mato-grossenses (PIRES, 2013). O projeto foi então implementado em 1999 e sua operação se iniciou no ano 2000, sendo denominado de Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedade Rural – SLAPR (PEREIRA, 2006).

O projeto proposto consistia no desenvolvimento de um sistema que possibilitasse o georreferenciamento da propriedade rural, cadastramento do proprietário e mensuração do passivo e ativo florestal. De acordo com ISA; ICV (2006) e Pereira (2006) a implantação do SLAPR tinha as seguintes bases: (i) elaboração de uma base cartográfica digital para auxiliar no georreferenciamento das propriedades rurais; (ii) elaboração das dinâmicas de desmatamento para identificação das áreas ilegalmente desmatadas e desenvolvimento de mapas para fiscalização de campo; (iii) elaboração de legislação e manual operacional que respaldam as rotinas e procedimentos do SLAPR; (iv) desenvolvimento e estruturação de um banco de dados associado a ferramenta de geoprocessamento para sistematizar e organizar as informações georreferenciadas numa mesma base de dados; e (v) estabelecimento de acordo de cooperação técnica com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) para o repasse para o Estado da atribuição

de autorizar desmatamento e compartilhamento entre os Entes Federativos das informações geradas pelo SLAPR.

As etapas de obtenção da licença ambiental da propriedade rural podem ser visualizadas na Figura 1. Os imóveis rurais são licenciados e cadastrados no sistema mediante notificação do Oema ou por adesão voluntária para obtenção da autorização de desmatamento ou de licenciamento ambiental. Após a entrega da documentação pelos interessados (com a localização georreferenciada do perímetro e das APPs e RL, e com as respectivas cartas imagens) e aprovado o licenciamento (que envolve análise sobre a identificação do proprietário rural, a comprovação da propriedade e a demarcação dos ativos e passivos florestais), as informações do imóvel rural eram cadastradas no Sistema eletrônico de operacionalização do SLAPR, que veio a ser denominado, segundo Milhomens *et. al.* (2011), Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental (SIMLAM).

Com a obtenção da licença ambiental da propriedade rural o proprietário rural assumia o compromisso de cumprir as obrigações previstas no Código Florestal (Lei Federal nº 4.771, de 1965) para áreas de Preservação Permanente – APPs e de Reserva Legal – RL. Com a localização das APPs e RL, autorizações emitidas e mapas de desmatamento, era possível identificar qualquer intervenção não autorizada nessas áreas e aplicar as penalidades previstas em lei, permitindo o controle e monitoramento da dinâmica de uso e ocupação do solo em imóveis rurais (ISA; ICV, 2006).

Na maioria dos casos da metodologia proposta na Figura 1, o imóvel rural tinha um passivo florestal (principalmente de reserva legal menor que a exigida na legislação), mas o licenciamento era solicitado mesmo assim. Esta solicitação na verdade se constituía numa forma de o proprietário regularizar o imóvel rural, recuperando APP ou reserva legal degradada ou mesmo averbar a reserva legal quando houver vegetação nativa suficiente.

De acordo com Pires (2013) citando Lima (2005), foi computado até 2004 um total de 6.116 mil imóveis cadastrados, representando aproximadamente 15 milhões de hectares. Um estudo preliminar feito pelo Instituto Socioambiental (ISA; ICV, 2006) sobre o desmatamento de florestas em propriedade rural cadastrada no SLAPR para o Estado do Mato Grosso, entre os anos de 2001 e 2004, comprovou que o SLAPR se mostrou eficiente para: (i) identificar desmatamentos ocorridos em propriedades licenciadas e fazer comparações com desmatamentos ocorridos em outras categorias

de área como unidades de conservação, terras indígenas, assentamentos rurais e outros; e (ii) controlar o desmatamento, uma vez que foi constatado que o desmatamento em propriedades não licenciadas foram superiores que o desmatamento em propriedades licenciadas.

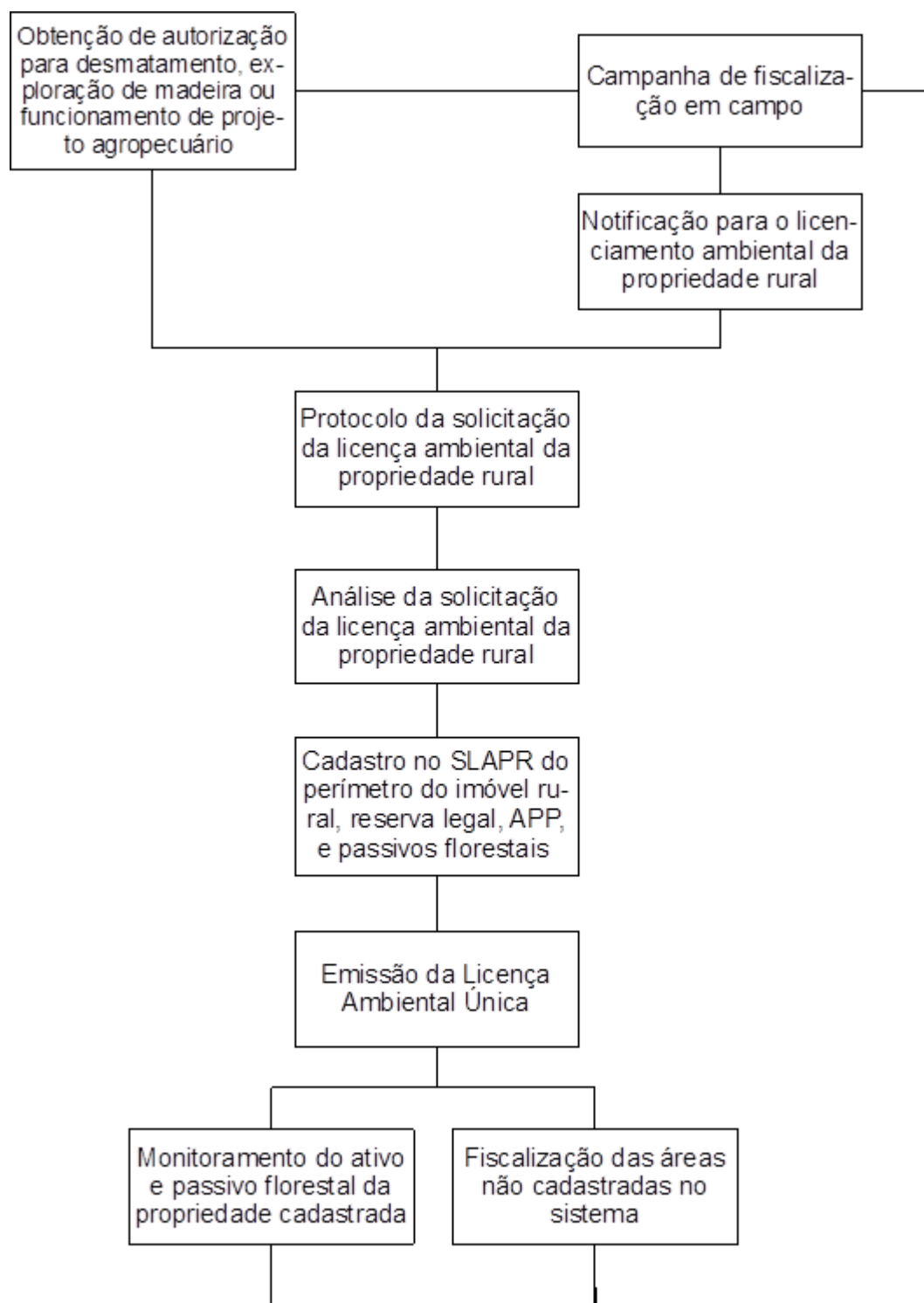


FIGURA 1 - FASES DA METODOLOGIA DO SLAPR.

Fonte: PEREIRA, 2006 e ISA; ICV, 2006 (adaptado pelo Autor).



Os resultados promissores do SLAPR ostentado pela queda nos desmatamentos no Mato Grosso, onde a metodologia foi inicialmente empregada, transformou a experiência piloto em política pública pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio das Portarias MMA nº 203/01, nº 94/02, nº 473/02 e nº 303/03 que instituíram o SLAPR para toda a Amazônia Legal e exigiram que as autorizações de desmatamento somente fossem expedidas para propriedades rurais licenciadas ambientalmente (PEREIRA, 2006).

A metodologia concebida para o SLAPR no Estado do Mato Grosso passou a ser desenvolvida e adaptada para os demais Estados da Amazônia Legal, em função de particularidades como a malha fundiária do Estado, índice de desmatamento bem como à prioridade dada por cada Estado para a questão do desmatamento e das queimadas (PEREIRA, 2006). O Ministério do Meio Ambiente, por meio dos recursos provenientes do PPG7, também apoiou a implementação do SLAPR para os demais Estados da Amazônia Legal.

Quanto à expansão do SLAPR mato-grossense para os demais Estados da Amazônia Legal, destaca-se as inovações promovidas pelo Estado do Pará em relação à concepção inicial do modelo mato-grossense. De acordo com Pires (2013), o governo paraense editou, em 2004, um decreto criando a Licença Ambiental Rural (LAR) que, em linhas gerais, disciplina o licenciamento ambiental de atividades agrossilvipastoris.

Em razão dos procedimentos definidos para a obtenção da LAR, diversos questionamentos surgiram, como a junção de duas linhas de defesa do meio ambiente (ou seja, as leis ambientais e a lei florestal) num único rito administrativo, pois nem todos os imóveis rurais precisariam obter a LAR, mas todos estavam obrigados a cumprir as determinações da Lei 4771/1965 (PIRES 2013). Dessa forma, em 2006, o governo paraense editou um novo decreto modificando o anterior, em que colocava como obrigação para obtenção da LAR, a prévia inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR<sup>1</sup>), instrumento este que passou a ser obrigatório, a partir de 2008, independentemente da necessidade de obtenção da LAR (PIRES 2013).

---

<sup>1</sup> O Decreto Estadual nº. 2593 de 27/11/2006 definia o CAR – PA como sendo um instrumento de identificação do imóvel rural que constaria em todas as licenças, autorizações e demais documentos emitidos para a regularização ambiental do imóvel rural. Ou seja, independentemente da transferência de propriedade, posse ou domínio do imóvel rural, o CAR se vincula ao imóvel rural e guarda todas as informações de natureza ambiental citadas acima.

Contudo em 2003 foi observado elevação nas taxas do desmatamento, tendo sido o Mato Grosso o estado que mais desmatou, sem com que o SLAPR fosse capaz de impedir a expansão da área desflorestada mesmo com o ingresso dos imóveis rurais no cadastro do sistema (PIRES, 2013). Tal fato de certa forma contribuiu para que a implantação do SLAPR nos demais Estados da Amazônia Legal não se viabilizasse de forma plena.

Com base na operação do SLAPR para o Estado do Mato Grosso, ISA; ICV (2006) pontuaram outras questões que se colocam como os principais desafios e obstáculos para a implementação do SLAPR, quais sejam: (i) ausência na legislação federal de regras específicas para o licenciamento de atividades agropecuárias; (ii) variáveis incorporadas no sistema referem-se unicamente à autorização de desmatamento e regularização de APP e de reserva legal; (iii) conflitos entre legislação federal e estadual nos aspectos fiscalizatórios e de responsabilização; (iv) falta de segurança jurídica dos atos administrativos que versem sobre uso e ocupação de imóveis rurais; e (v) falta de estratégias articuladas e complementares entre instituições públicas, a partir de informações que possibilite a execução de política pública mais eficiente.

#### **4.2. Contexto de experiências do Governo Federal que fundamentam a instituição do CAR à luz da Lei 12.651/2012.**

Tendo em vista os dados de projeção do desmatamento divulgados pelo INPE para o ano de 2003, constatou-se um crescimento vertiginoso do desmatamento, da ordem de 40% em relação ao período anterior, perfazendo uma área desmatada de cerca de 25.396 km<sup>2</sup>, representando o segundo maior índice da história, desde que o INPE passou a divulgar anualmente os índices de desmatamento da Amazônia Legal (MMA, 2004).

Diante do recente aumento no desflorestamento da região amazônica, o Governo Federal decidiu reagir editando, para tanto, o Decreto Presidencial de 03 de julho de 2003, instituindo um Grupo Permanente de Trabalho Interministerial, com a finalidade de propor e coordenar um plano contendo medidas e ações que visem à redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal (CASA CIVIL, 2004).

O plano foi inserido no Plano Plurianual (PPA) 2004 – 2007 e sua estrutura encontra-se disposta na Figura 2.

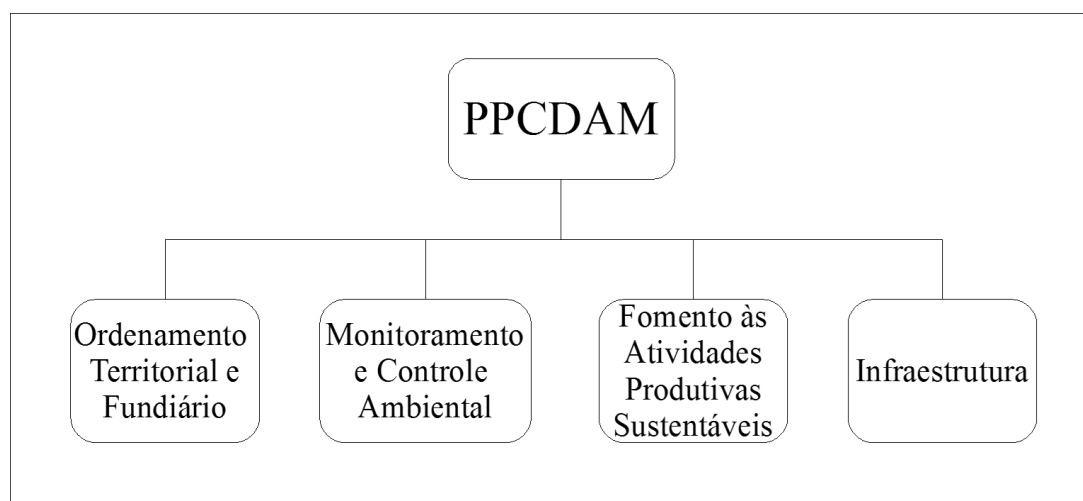


FIGURA 2 - ESTRUTURA DO PLANO DE PREVENÇÃO E COMBATE AO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL.

FONTE: CASA CIVIL, 2004 (adaptado pelo autor).

Considerando que a etapa de Monitoramento e Controle Ambiental apresenta como diretriz o aprimoramento de instrumentos de monitoramento, licenciamento e fiscalização do desmatamento com metodologias inovadoras, a implantação do sistema compartilhado de licenciamento ambiental em propriedades rurais foi estabelecido como ação estratégica, possibilitando a identificação das propriedades rurais, dos proprietários e a situação do ativo e passivo florestal respectivo em um Sistema Compartilhado entre OEMAs e IBAMA (CASA CIVIL, 2004).

As bases para a implementação do SLAPR, os entes envolvidos e a atuação do Governo Federal permaneceram semelhantes diante da iniciativa operada no âmbito do SPRN do PPG7 (QUADRO 1).

ATIVIDADES ESPECÍFICAS	COORDENAÇÃO	PARCEIROS
Implantação do SLAPR em cinco Estados da Amazônia Legal (AC, RO, TO, MA e AP)	SPRN/SCA/MMA	OEMAs, MPEs, IBAMA
Criação de Sistema Compartilhado para a Integração do banco de dados dos SLAPRs com o SISPROF/IBAMA	IBAMA/MMA	FEMA/MT, SPRN e INCRA
Implantação do SLAPR no estado do PA e estruturação de bases cartográficas fundiárias e ambientais em áreas prioritárias	SPRN/SCA/MMA	OEMA, MPE, IBAMA
Disponibilização das informações ambientais do Sistema Compartilhado via Internet.	IBAMA/MMA	FEMA/MT e SPRN
Elaboração da base cartográfica e dinâmica do desmatamento nos estados do AM, RR e PA.	SPRN/SCA/MMA	OEMAs
Validação das Bases Cartográficas digitais.	SIPAM/CC	IBGE, DSG, SPRN

ATIVIDADES ESPECÍFICAS	COORDENAÇÃO	PARCEIROS
Elaboração de minuta padrão de Pacto Federativo entre IBAMA e OEMA com ênfase na gestão florestal.	IBAMA/MMA	SECEX, OEMAs, SPRN
Firmar Pacto Federativo entre IBAMA e estados com SLAPR implantado	IBAMA/MMA	OEMA, MPE

QUADRO 1 - MATRIZ DE ATIVIDADES PARA A IMPLANTAÇÃO DO SLAPR NO ÂMBITO DO PPCDAM.

Fonte: CASA CIVIL, 2004 (adaptado pelo autor).

Tendo passado o período de execução da implantação do SLAPR os objetivos e resultados pretendidos foram parcialmente atingidos (QUADRO 2), tendo sido observado, no entanto, efeito sobre a queda do desmatamento, que acumulou uma redução de 42% para o período – de 27.772 km<sup>2</sup> em 2004 para 11.651 km<sup>2</sup> em meados de 2007, segundo dados do monitoramento do INPE.

Etapas do SLAPR		Estados da Amazônia Legal								
		AC	AM	AP	MA	MT	PA	RO	RR	TO
Base Cartográfica		OK	Em elaboração	Ok	Ok	Ok	Em elaboração	Ok	Ok	Ok
Manual Operacional		OK	Não	-	Não	Ok	Ok	Ok	Não	Ok
Banco de Dados Georreferenciados		OK	Prev. 2008	-	Não	Ok	Em início	Prev. 2007	Não	Ok
Termo de Cooperação Técnica		OK	Ok	Ok	Não	Ok	Ok	Ok	Não	Ok
Legislação Estadual Específica		OK	Não	Não	Não	Ok	Ok	Ok	Não	Ok
Ações de Campo Planejadas		-	Não	Não	Não	Ok	Não	Não	Não	-
Profissionais Liberais Cadastrados		-	Não	Não	Não	Ok	Não	Não	Não	-
Nº de Propriedades Cadastradas		600	800	Não	Não	7000	400	1711	Não	2600
Dinâmica do Desmatamento	2000	OK	-	-	-	Ok	-	-	-	-
	2001	OK	-	Ok	Ok	Ok	-	Ok	-	Ok
	2002	OK	-	Ok	Ok	Ok	-	Ok	-	Ok
	2003	OK	-	-	-	Ok	-	Ok	Ok	Ok
	2004	OK	-	-	-	Ok	-	Ok	-	Ok
	2005	OK				Ok		Ok		Ok
	2006	OK				Ok		Ok		Ok

QUADRO 2 - SITUAÇÃO DO SLAPR NA AMAZÔNIA LEGAL.

Fonte: Alves, Machado e Ribeiro, 2007<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Conforme mencionado pelos autores, os dados apresentados tratam-se de estimativas com vistas a atualizar os dados disponíveis em Pereira (2006) referente à situação do SLAPR na Amazônia Legal encontrada até junho de 2004.

Os principais resultados obtidos com o SLAPR limitaram-se à preparação da base cartográfica e ao desenvolvimento da ferramenta de cadastro do imóvel rural, tendo o Estado do Mato Grosso se destacado nesse sentido, pois conta inclusive com o cômputo de imóveis rurais em sua base (ABDALA, 2008).

Contudo, uma sinalização, por parte do monitoramento realizado pelo INPE para o segundo semestre de 2007, indicava a possibilidade de crescimento das taxas de desmatamento (MMA, 2009). Considerando que o PPCDAm estava perto do fim e que a continuidade de suas ações era tida como indispensável, surgiu-se a necessidade proceder a uma avaliação do plano, tendo em vista a necessidade de ajuste do PPCDAm a fatores e tendências que possibilitasse um melhor aproveitamento do plano no combate e redução do desmatamento na Amazônia Legal.

Abdala (2008) e MMA (2009) sugerem uma série de questões que se colocam como essenciais dentro do contexto de avaliação do PPCDAm, em razão dos impactos causados na execução das ações do plano. Os fatores e tendências mais relevantes citados pelos autores são: (i) encerramento das atividades, em 2008, Subprograma de Política de Recursos Florestais (SPRN); (ii) aumento da participação de pequenos polígonos em detrimento dos grandes polígonos na dinâmica do desmatamento da Amazônia Legal; (iii) a adoção de medidas coercitivas paralelas pelo Governo Federal para conter o desmatamento como os Decretos nº 6.321/2007 e 6514/2008 e a Resolução do Banco Central do Brasil nº 3.545, de 29 de fevereiro de 2008; (iv) a descentralização da gestão florestal para os estados, ocorrida em 2006, por meio da Lei de Florestas Públicas; e (v) o lançamento de planos como o Plano Nacional sobre Mudanças Climáticas (PNMC<sup>3</sup>) e o Plano Amazônia Sustentável (PAS<sup>4</sup>).

Da avaliação do SLAPR, no âmbito do PPCDAM, Abdala (2008) sugere a questão se coloca como desafio para o melhor alcance dos resultados e maior efeito sobre a redução do desmatamento. Em relação à implantação do SLAPR, o

---

<sup>3</sup> Plano elaborado no nível estratégico que contempla diretrizes e estratégias para orientar intervenções do governo e da sociedade na região amazônica, visando promover o desenvolvimento sustentável na região.

<sup>4</sup> Criado pelo Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), trata-se de um documento que, de maneira geral, constam metas quadrienais de redução do desmatamento para a Amazônia, sendo:

(i) para o período de 2006-2009, o objetivo é reduzir a taxa em 40% tendo como base a média dos dez anos anteriores (1996-2005); e

(ii) para os dois subseqüentes quadriênios (2010-2013 e 2014-2017), espera-se uma redução em torno de 30% para cada período em comparação à média do quadriênio.

supracitado autor recomenda como estratégia essencial, o desenvolvimento de ações articuladas para o cadastramento ambiental rural em municípios prioritários, para prevenção e controle dos desmatamentos.

Tendo em vista os fatores e tendências previamente abordados e consubstanciadas na revisão das ações do PPCDAM – 1ª fase, nasce o PPCDAM para a sua segunda fase, que diz respeito ao período compreendido entre os anos de 2009 a 2011.

O plano apresenta a configuração da Figura 3 abaixo e representa uma nova concepção para a política de combate ao desmatamento na Amazônia Legal. O modelo ilustra questões consideradas cruciais para a execução do PPCDAM, como a articulação com outras políticas do Governo Federal voltadas para o combate ao desmatamento e a integração de esforços do Governo Federal, Estadual e também Municipal, propiciando a reconfiguração do conjunto de ações do Plano.

Dentro deste contexto de mudanças, a implantação do sistema de licenciamento ambiental de propriedades rurais também foi afetada, deixando de ser considerado uma ação estratégica. Alguns fatores foram determinantes para que isso acontecesse, como a decisão, por exemplo, do Governo de Estado do Mato Grosso de expor os problemas do SLAPR (PIRES, 2013) além daqueles citados por Isa; Icv (2006), mencionados anteriormente, influenciando para que as taxas do desmatamento voltassem a subir nos anos de 2003 e 2004, posteriormente minimizadas pelas ações do PPCDAM – 1ª fase.

O modelo paraense, baseado no registro do imóvel rural no CAR e considerado mais fácil por proprietários, posseiros e o próprio Oema tornou-se mais atraente que o modelo matogrossense de licenciamento ambiental da propriedade rural, criticado pelos custos elevados e a lenta tramitação. Além da desvinculação do licenciamento ambiental, o CAR paraense contemplou outras facilidades como um procedimento diferenciado mais simplificado para imóveis rurais inferiores a 4 módulos fiscais, interface de inscrição no sistema e de consultas públicas na internet e disponibilização no sistema de imagens de satélite para elaboração do CAR, reduzindo custos (INOVACAR, 2014).

Na prática, o CAR se diferencia do SLAPR por simplificar a entrada do produtor no sistema (AZEVEDO; SAITO, 2009) uma vez que o CAR, que se trata de um cadastro, não se constitui no licenciamento ambiental da propriedade rural, embora se constituísse em pré-requisito para o mesmo.

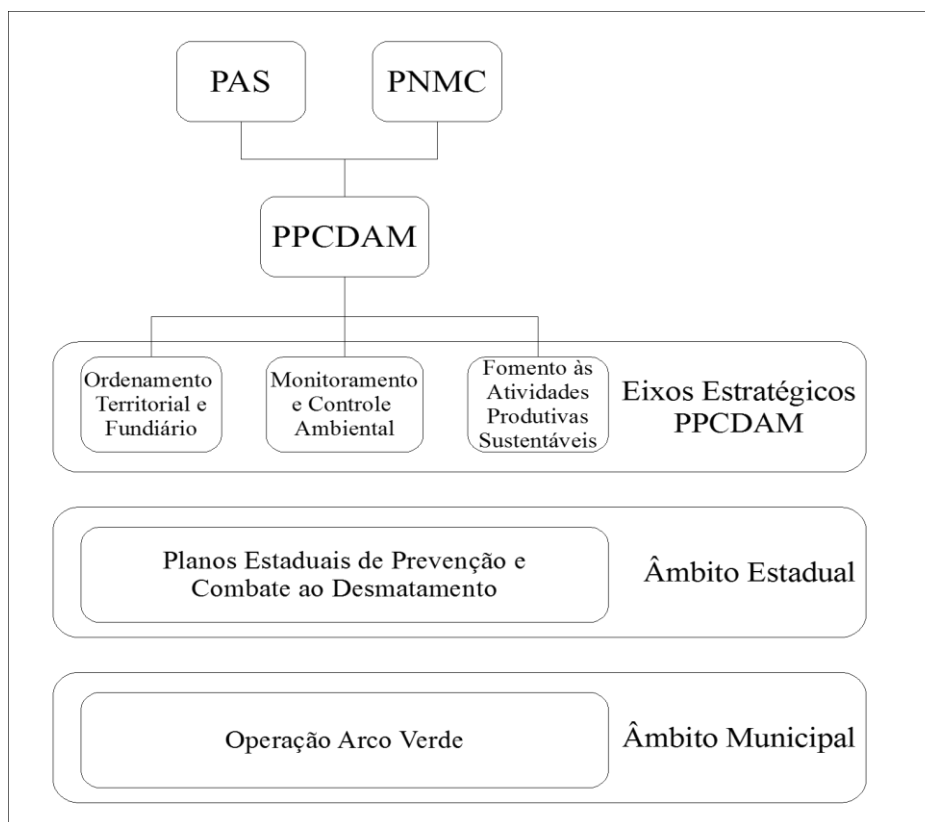


FIGURA 3 - ESTRUTURA DO PLANO DE PREVENÇÃO E COMBATE AO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL.  
Fonte: MMA, 2009.

Na prática, o CAR emerge em um momento considerado delicado de cobrança por mais rigor no combate ao desmatamento, pela possibilidade de retomada do crescimento do desmatamento, tendo nos Estados de Mato Grosso e Pará os maiores responsáveis pela elevação das taxas (INOVACAR, 2014). Esses dois estados são justamente os pioneiros pelo processo de sucessão do SLAPR para o CAR.

De acordo com Azevedo e Saito (2009), no Estado do Mato Grosso havia uma demanda por licença ambiental da propriedade rural ocasionada pela necessidade de regularização ambiental de imóveis devido às ações de contenção e de redução do desmatamento e pela pressão existente em torno do cumprimento do Código Florestal vigente.

Para resolver a questão da licença ambiental o Governo do Estado do Mato Grosso instituiu, por meio da Lei Complementar nº 343 de 24 de dezembro de 2008 o Programa Matogrossense de regularização ambiental rural (MT Legal) e cria o

Cadastro Ambiental Rural (CAR), com o objetivo de promover a regularização ambiental de propriedades e posses rurais e sua inserção no CAR e/ou SLAPR (AZEVEDO; SAITO, 2009).

No Pará por sua vez, o Governo do Estado editou o Decreto Estadual nº 1.148 de 17 de julho de 2008 em que institui o CAR como um dos instrumentos da Política Estadual de Florestas e do Meio Ambiente (MMA, 2009) e o torna obrigatório para todos os imóveis rurais do Estado. Em razão de um vínculo maior com o licenciamento ambiental das atividades rurais, este decreto estabelece, dentre outros, que o CAR não autoriza atividade econômica ou supressão da vegetação e não constitui prova para fins de regularização fundiária.

Tendo em vista essa transição do SLAPR para o CAR e a recomendação feita de se priorizar o cadastramento ambiental rural nos municípios que mais desmataram (ABDALA, 2008), consubstanciada em medida prevista no Decreto 6321/2007 (realização do CAR em pelo menos 80% do território do município que tenha sido considerado prioritário pelo MMA, em função dos índices de desmatamento), projetos de CAR foram considerados medida necessária a ser contemplada pelo PPCDAM – 2ª fase (CASA CIVIL, 2009).

Dessa maneira, foi definido como diretriz estratégica o incentivo à implementação do Cadastro Ambiental Rural (MMA, 2009), agregando, dentro da política do PPCDAM – 2ª fase, a oportunidade e sintonia existente entre o combate ao desmatamento e a regularização ambiental de imóveis rurais, estrategicamente integradas em uma ferramenta de ordenamento territorial do espaço rural que facilitasse o processo de fiscalização e responsabilização (MILHOMENS et. al., 2011).

Tal fato se traduziu em uma ação estratégica no âmbito do PPCDAm – 2ª fase, de apoio à elaboração do cadastramento ambiental rural em 15 municípios considerados prioritários (MMA, 2009).

O CAR, da maneira como está proposto no âmbito do PPCDAm – 2ª fase ficou definido da seguinte forma, *in verbis*:

*“registro georreferenciado de imóveis rurais para fins de controle e monitoramento ambiental, permitindo aos proprietários a legalização da situação ambiental do imóvel rural junto ao Órgão Estadual de Meio Ambiente, para ajustamento perante o Código Florestal” (MMA, 2009).*



A ação estratégica definida e as exigências de cadastro ambiental rural em municípios considerados prioritários resultaram em várias iniciativas apoiadas financeira e tecnicamente por órgãos governamentais e não-governamentais. Diante desta nova realidade, para se alcançar a meta definida para o CAR, desponta uma nova metodologia de cadastramento por meio de um processo de varredura, possibilitando o cadastro de todas as propriedades de uma determinada localidade.

A proposta de varredura (FIGURA 4) preconiza que todas as propriedades sejam mapeadas de forma sequencial no campo, em que a divisa de uma propriedade seja a divisa da propriedade de seu vizinho na etapa de levantamento de campo, evitando, dessa forma, problemas de sobreposição de propriedades e erros topológicos, na etapa de inserção dos dados no sistema de monitoramento (MILHOMENS et al, 2011).

Assim a proposta de varredura posta em prática no âmbito do PPCDAM 2ª fase somou-se à metodologia até então empregada de obtenção do CAR de maneira individual, ampliando o leque de possibilidades de viabilizar o cumprimento da meta referente ao CAR no PPCDAM 2ª fase.

Em termos gerais resultados alcançados pelo PPCDAM 2º fase se concentrou novamente na redução das taxas de desmatamento que, em 2011, foi estimado em 6.418 km<sup>2</sup> (FIGURA 5).

Decorrido o prazo para elaboração e implementação das ações estratégicas, uma nova avaliação do plano foi realizada, entre outubro de 2010 e junho de 2011, visando, dentre outros, apreciar os resultados obtidos e coletar informações para subsidiar ajustes na implementação do PPCDAm para o segundo semestre de 2011 bem como para a terceira fase do Plano.

A avaliação do PPCDAm – 2ª fase, cujo procedimento consistiu em comparar o grau de cumprimento das ações estratégicas com o que foi planejado, constatou-se que o eixo de monitoramento e controle foi o mais bem sucedido na execução das ações estratégicas propostas, sendo considerado, por consequência, o que mais contribuiu para os resultados obtidos (IPEA; GIZ; CEPAL, 2011).

No entanto, ação estratégica de apoiar a elaboração de CAR nos municípios prioritários, teve a meta reduzida, sendo que o alcance da execução das metas foi considerado superior a 50% (IPEA; GIZ; CEPAL, 2011). O MMA executa, desde 2010 cinco projetos de cadastramento pelo método da varredura nos municípios de Marabá, Santana do Araguaia (ambos no PA), Juína, Brasnorte e Feliz Nata (esses três últimos

no MT), utilizando recursos proveniente ainda do PPG7 e outros 7 projetos com recursos da Noruega, sendo 3 no Estado do Acre, nos municípios de Plácido de Castro, Acrelândia e Senador Guiomard, um no Mato Grosso, em Marcelândia e 3 no Estado do Pará, nos municípios de Dom Eliseu, Ulianópolis e São Felix do Xingu (PIRES, 2013).

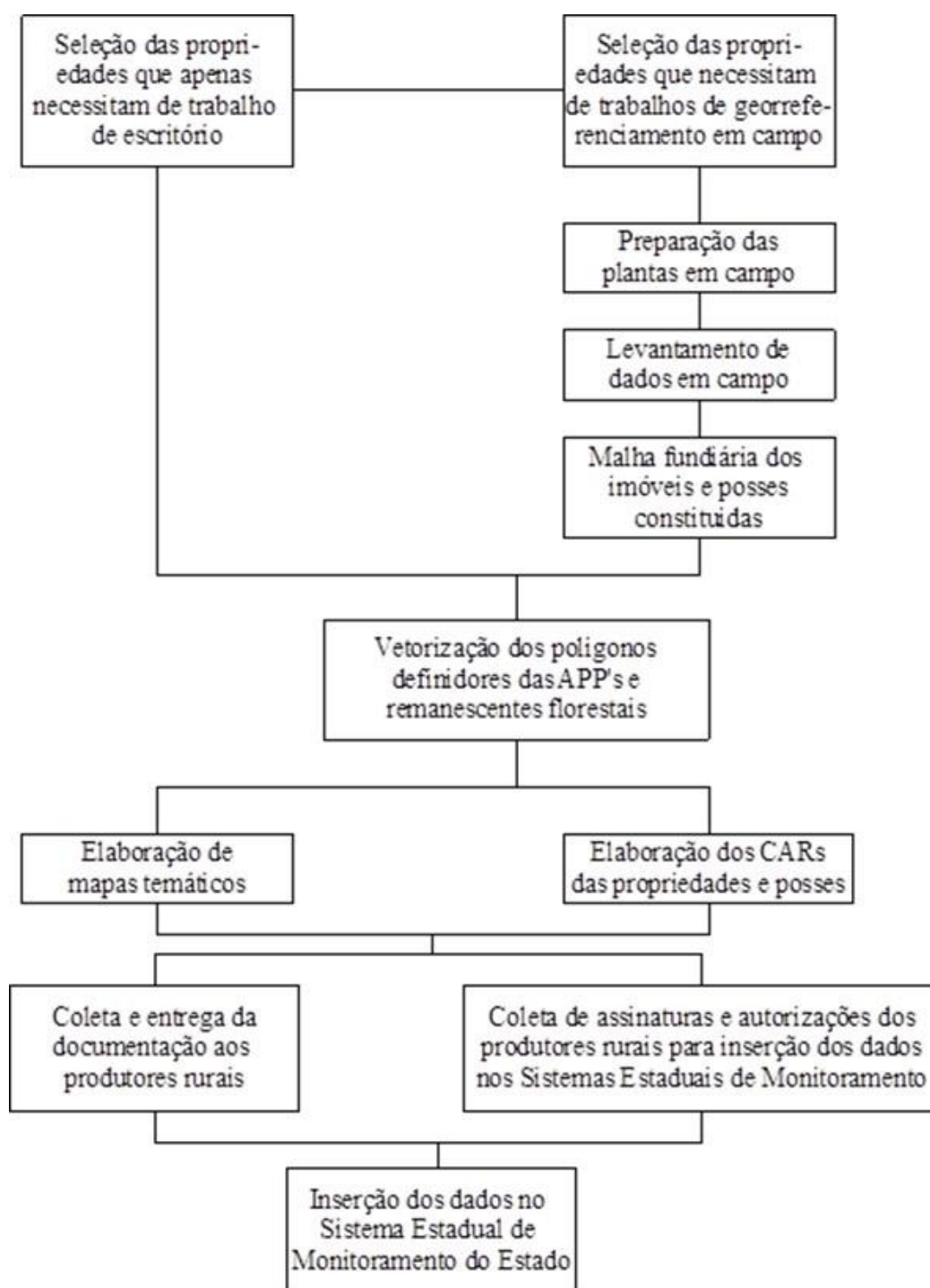


FIGURA 4 - FASES DA METODOLOGIA DO CAR POR VARREDURA.  
Fonte: BRASIL, 2011.

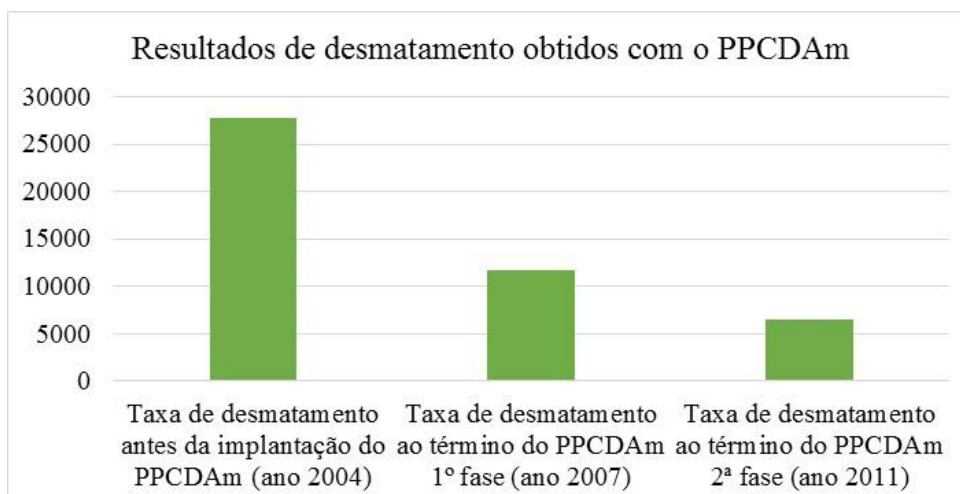


FIGURA 5 - RESULTADO DAS TAXAS DE DESMATAMENTO OBTIDAS COM A IMPLEMENTAÇÃO DO PPCDAM NA AMAZÔNIA LEGAL.

Fonte: INPE, 2014(ADAPTADO).

Embora o cumprimento da meta tenha sido considerado razoável pelos avaliadores, estimou-se que menos de 1% do quantitativo de imóveis rurais da Amazônia Legal estavam cadastrados no CAR (IPEA; GIZ; CEPAL, 2011). Alguns fatores foram considerados como limitantes tendo em vista a metodologia por varredura empregada, tais como a necessidade de se integrar regularização fundiária com regularização ambiental, elaboração de bases fundiárias únicas e ausência de mecanismos mais efetivos de monitoramento dos compromissos firmados em razão da regularização ambiental.

O momento político pelo qual o PPCDAm atravessava também foi considerado limitante, em razão da reforma do Código Florestal no Congresso Florestal e da expectativa existente de que as alterações trariam benefícios sem a necessidade de se aderirem ao CAR (IPEA; GIZ; CEPAL, 2011).

As informações da experiência e os problemas identificados no PPCDAm – 2ª fase com relação ao CAR sugeriram, dentre outros, que o CAR se torne uma das prioridades principais do PPCDAm, promova a integração entre os entes federativos na tarefa de promover o controle ambiental no acesso aos recursos naturais e que os segmentos do Governo Federal que atuam no eixo Fomento e Atividades Produtivas Sustentáveis considerem o CAR, de forma mais explícita, em suas estratégias de viabilizar a produção, o fomento e o crédito por parte dos produtores rurais (IPEA; GIZ; CEPAL, 2011).

É notório os avanços conseguidos pelo Governo Federal com a organização e a intensificação de ações estratégicas na prevenção e no combate ao desmatamento ilegal. Fontes como Abdala (2008), MMA (2009), Milhomens et al (2011), IPEA; GIZ; CEPAL (2011), Pires (2013), INOVACAR (2014), dentre outros, enumeram vários desses avanços, dos quais destacamos: (i) evolução na qualidade e abrangência do monitoramento de áreas desmatadas; (ii) mudanças na estratégia de fiscalização de áreas em processo de desmatamento com maior integração entre os diversos órgãos envolvidos e maior uso da inteligência no planejamento e na execução das ações; e (iii) mudanças na legislação ambiental, como a edição dos Decretos 6.321 de 21 de dezembro de 2007 e 6.514 de 22 de julho de 2008 que possibilitaram uma ação mais efetiva dos órgãos de fiscalização, além de medidas normativas focada na descapitalização de infratores como a Resolução do Banco Central do Brasil nº 3.545 de 29 de fevereiro de 2008.

Todavia, conforme destaca IPEA; GIZ; CEPAL (2011), ficou evidente um efeito adicional traduzido na elevação do custo da ilegalidade e, por consequência, em uma nova demanda pela legalização das atividades produtivas no meio rural. Alguns Estados, como o Mato Grosso e o Pará foram pioneiros no enfrentamento dessa questão, conforme citado anteriormente, e se valeram do cadastro ambiental rural como instrumento no monitoramento dos compromissos assumidos neste processo de apoio à regularização ambiental de imóveis rurais.

A reivindicação por apoio do Governo Federal na promoção da regularização ambiental de imóveis rurais, oriunda da sociedade civil e até mesmo de interessados dentro do segmento governamental, deu origem ao Decreto nº 7.029 de 11 de dezembro de 2009 que instituiu o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado Programa Mais Ambiente – PMA (MILHOMENS et. al, 2011).

Em linhas gerais, o decreto propõe apoiar a regularização ambiental de imóveis rurais através de um arranjo institucional formado por Governo Federal, Estadual e Municipal e instituições representativas do agronegócio, da agricultura familiar e da sociedade civil que permita a adesão do interessado ao programa, a presunção de cumprimento de certos compromissos a serem assumidos junto ao Governo e a concessão de benefícios de viabilize a regularização ambiental de imóveis rurais.

O PMA (FIGURA 6) foi coordenado por um Comitê Gestor, conforme definido pelo Decreto 7.029/2009 instituído com a atribuição de estabelecer diretrizes, ações

de execução e de monitoramento para o PMA. Para apoiar tecnicamente o Comitê Gestor, foi criado um Grupo de Trabalho através da Portaria nº. 20/2011, alterada pela Portaria nº. 116/2011 do MMA, composto por órgãos ligados ao Ministério do Meio Ambiente – MMA.

Cabe destacar que o CAR, junto com o Termo de Adesão e Compromisso e os Instrumentos de Cooperação, são os instrumentos de operacionalização do programa e as medidas adotadas para a implementação foram norteadas pelas diretrizes estabelecidas pelo Comitê Gestor. No caso do CAR, cuja função consistia em integrar informações ambientais do imóvel rural para fins de controle e monitoramento (inciso II, art. 3ª, Decreto 7.029/2009), foram definidos para sua implementação: (i) o desenvolvimento e a disponibilização de um sistema informatizado, de âmbito nacional, para a implantação do CAR; (ii) ato para disciplinar o CAR; e (iii) definir a estrutura lógica do sistema de informações do CAR, desenvolvendo ferramentas e interfaces compatíveis com os demais sistemas de informações já existentes nos órgãos federais e estaduais

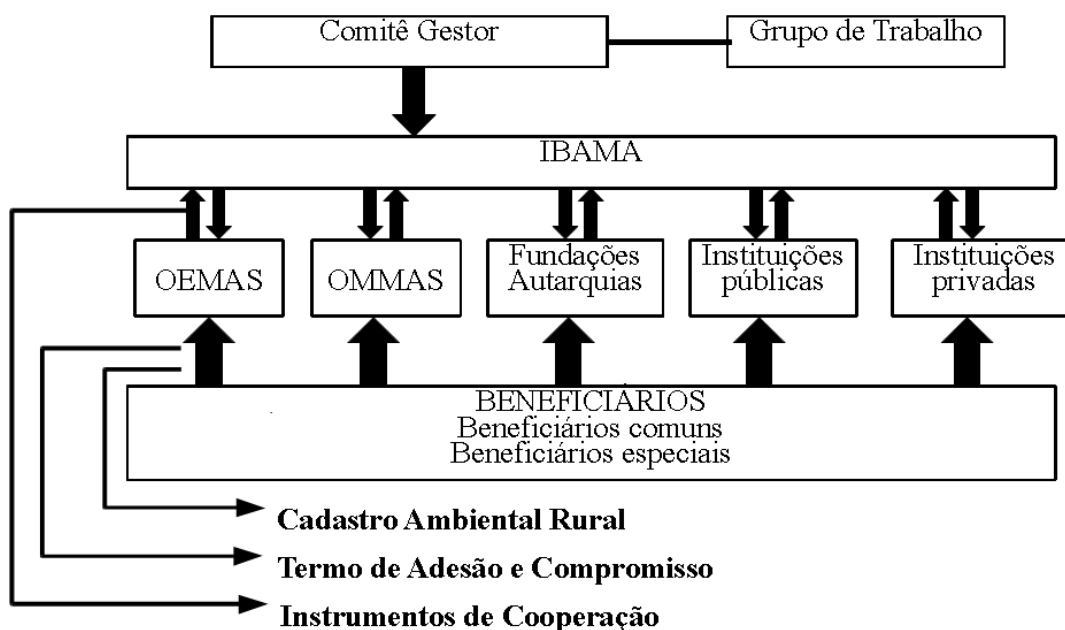


FIGURA 6 – ESTRUTURA DO PROGRAMA MAIS AMBIENTE.  
Fonte: PROGRAMA MAIS AMBIENTE, 2010.

Ao Ibama e Instituições parceiras das esferas federal, estadual ou municipal, sejam públicas ou privadas, coube a estruturação, desenvolvimento e implantação do CAR, nos termos do que foi proposto e acordado nos instrumentos de cooperação. Dessa maneira, foi disponibilizado, ao final do ano de 2011, em caráter experimental,

um sistema eletrônico para o requerimento de adesão ao Programa Mais Ambiente por meio de acesso ao Cadastro Ambiental Rural através do endereço eletrônico [www.maisambiente.gov.br](http://www.maisambiente.gov.br) (DOMINGOS et. al, 2012).

Trata-se de um cadastro declaratório e voluntário preenchido pelo interessado por meio de um formulário eletrônico com um aplicativo de vetorização de polígonos online, que compreende as informações de que trata os art. 4º ou 5º, conforme o enquadramento em beneficiário comum ou especial, nos termos da definição disposta no art. 2º do Decreto 7.029/2009.

Concluído o preenchimento do cadastro era emitido um recibo que comprovava a inscrição do imóvel rural no CAR e o requerimento de adesão ao Programa Mais Ambiente. A efetiva assinatura do Termo de Adesão e Compromisso, conforme disposto no Art. 6º do Decreto 7029/2009, ocorreria após validação mínima dos dados incluídos no sistema.

Cabe destacar que a conclusão do referido cadastro eletrônico já dava ao respectivo proprietário/ possuidor acesso a benefícios do Programa, como aqueles dispostos no Art. 6º do Decreto 7029/2009, relativos à suspensão da cobrança de multa e não autuação e aplicação de novas multas, desde que fossem cumpridos os compromissos assumidos e contidos no recibo de adesão emitido.

O CAR vinculado ao Programa Mais Ambiente, foi concebido e desenvolvido com o objetivo de possibilitar o cadastro individual de imóveis de forma bem simplificada e facilitada, podendo ser realizado pelo próprio usuário. Para tanto, o sistema eletrônico foi disponibilizado na internet para receber cadastros de todos os imóveis rurais do Brasil, de modo a permitir o usufruto dos benefícios do Programa para aqueles que atenderem aos pré-requisitos estabelecidos pelo Decreto nº 7.029/ 2009 (DOMINGOS et al, 2012).

Apesar dos esforços na estruturação, desenvolvimento e implantação do sistema de cadastro ambiental rural, o Programa Mais Ambiente não atingiu a fase operacional. Segundos Pires (2013) além das dificuldades associadas à regularização ambiental, alguns fatores foram determinantes para que o programa viesse a apoiar produtores/ possuidores rurais na tarefa de promover a regularização ambiental de imóveis rurais, tais como: (i) a discussão em torno da proposta de alteração do Novo Código Florestal (Lei 4771/ 1965); (ii) destinação de recursos para executar a ações do programa; e (iii) dúvidas sobre o papel do Governo Federal na matéria, tendo em vista que a competência, para a gestão florestal, eram dos Estados.

#### **4.3. Consolidação do CAR, no cenário nacional, com a superveniência da lei 12.651/2012.**

Em 25 de maio de 2012 foi publicado a Lei 12.651 que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (preâmbulo da referida lei). A Lei 12.651/2012 surgiu do acirramento do debate sobre a legislação ambiental a partir de 2009, muito em razão da possibilidade de efetivação das multas ambientais sobre o passivo ambiental existente nos imóveis rurais, com a edição do Decreto 6514/2008 (VALENTE, 2012).

Com a superveniência deste instrumento legal, o CAR, cujo sistema encontrava fundamento na Lei 4771/1965 e no Decreto 7029/2009, foi afetado, em razão da revogação da Lei nº 4771/1965 e das modificações imprimidas na disciplina do Programa Mais Ambiente (Decreto nº 7.029/09) levando à necessidade de adequar o CAR ao novo regramento da Lei 12.651/2012.

Cabe ressaltar que logo em seguida, com a publicação do Decreto nº 7.830, em 17 de outubro de 2012, o Programa Mais Ambiente foi descontinuado, em razão da revogação do Decreto 7.029/2009. É importante salientar que o Decreto 7.830/2012 é o instrumento que dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural e estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental (PRA), na forma do art. 59 da Lei 12.651 de 25 de maio de 2012. Em complemento, a disciplina de implantação do PRA, no entanto se deu por meio do Decreto nº 8.235 de 5 de maio de 2014, que estabelece normas complementares ao PRA e institui o Programa Mais Ambiente Brasil.

Nos termos da Lei nº 12.651/2012, CAR é definido como:

*“registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento”.*

Nos termos da Lei 12.651/2012, o CAR é criado no âmbito do SINIMA (art. 29), de inscrição obrigatória para todas as propriedades e posses rurais dentro do prazo de 1 (um) ano a partir de sua implantação (§3º, art. 29), exigindo do proprietário/possuidor rural as informações de que trata os incisos I a III, §1º do art. 29, nos termos do regulamento.

As diretrizes para a implantação do CAR foram estabelecidas no Decreto 7.830/2012. Nesse sentido, o decreto: (i) cria o Sistema de Cadastro Ambiental Rural

(SICAR) destinado a gerenciar as informações ambientais dos imóveis rurais (inciso I, art. 2º); (ii) determina a disponibilização de interface integrada ao SICAR para inscrição, consulta e acompanhamento da situação da regularização dos imóveis rurais (§1º, art. 3º); (iii) define os instrumentos de cooperação como meio para viabilizar o módulo de cadastro ambiental rural disponível no SICAR aos entes federativos que não disponham de sistema para o cadastramento de imóveis rurais (§2º, art. 3º) e para integrar a base de dados ao SICAR no caso dos entes federativos que já disponham de sistema de cadastramento (art. 4º); e (iv) disponibilização de imagens de satélite destinadas ao mapeamento das propriedades e posses rurais (§ 4º, art. 3º).

Com relação à implantação do CAR, observa-se o desenvolvimento de ações com êxito. Foi disponibilizado na internet, no endereço [www.car.gov.br](http://www.car.gov.br), sítio eletrônico destinado à inscrição, consulta e acompanhamento da situação do imóvel rural quanto ao CAR. O módulo de cadastro ambiental rural foi desenvolvido e disponibilizado através do sítio eletrônico do CAR para download gratuito dos proprietários/ posseiros de imóveis rurais nos Estados que celebraram acordos de cooperação técnica (celebrados para definir o arranjo institucional, por meio de ações cooperadas entre Governos Federal e Estadual para viabilizar a implantação do CAR nos Estados da Federação), assim como os requisitos para a integração, nos casos dos Estados que optaram por integrar sua base de dados com o SICAR.

Foram adquiridas imagens de satélite com resolução espacial de 5m e com cobertura em todo o território brasileiro destinado ao mapeamento das propriedades e posses rurais para compor a base de dados do sistema de informações geográficas do SICAR.

Assim, a implantação do CAR de que trata o §3º da Lei 12.651/2012 nos termos do art. 21 do Decreto 7.830/2012, tornou-se oficial com a Instrução Normativa (IN) nº 02/MMA, de 06 de maio de 2014, habilitando o prazo de que trata o §3º, art. 29 da Lei 12.651/2012 e do §2º, art. 6º do Decreto 7.830/2012, para requisição da inscrição do imóvel rural no CAR, a partir da publicação da supracitada IN.

A inscrição do imóvel rural no CAR exigirá, do proprietário ou possuidor do imóvel rural, as informações de que trata os incisos do §1º, art. 29 da Lei 12.651/2012 ou do procedimento simplificado estabelecido no art. 55 da Lei 12.651/2012 para os imóveis rurais a que se refere o inciso V do art. 3º, contemplando os dados estabelecidos no art. 5º ou art. 8º do Decreto 7.830/2012, conforme o caso, atendendo



as especificações e procedimentos gerais definidos na IN nº 02/MMA/2014. O proprietário/ possuidor rural que for inscrever o imóvel rural no CAR dará cumprimento às exigências da inscrição em etapas conforme ilustrado (FIGURA 7), cujos detalhes estão disponíveis no sítio eletrônico [www.car.gov.br](http://www.car.gov.br).

Cabe destacar que o primeiro momento ilustrado na FIGURA 7 acima (marrom) diz respeito à interface de programa de cadastramento, conforme §1º, art. 3º do Decreto 7.830/2012, em que as informações exigidas para inscrição do imóvel rural no CAR serão lançadas.



FIGURA 7 - ETAPAS DA REALIZAÇÃO DA INSCRIÇÃO DO IMÓVEL RURAL NO CAR.

Fonte: [www.car.gov.br](http://www.car.gov.br).

O segundo momento (azul), por sua vez, refere-se à inscrição do imóvel rural no CAR, por meio do Sicar, que emitirá recibo de comprovação (§1º, art. 3º, Decreto 8.235/2014). O recibo é o instrumento que contempla o registro público eletrônico contido na definição de CAR dado na Lei 12.651/2012 e apresenta as características de que trata o art. 7º da IN nº 02/MMA/2014.

De acordo com o Decreto 7.830/2012 a inscrição do imóvel rural no CAR tem natureza declaratória e permanente (art. 6º, caput) e sujeita o declarante às sanções penais e administrativas no caso de declaração de informações total ou parcialmente falsas, enganosas ou omissas (§1º, art. 6º). A atualização das informações declaradas no CAR também é possível nos casos de alteração de natureza dominial ou possessória (§3º, art. 6º) ou mediante notificação do órgão competente do Sisnama responsável pela análise (art. 7º, caput).

A inscrição do imóvel rural no CAR confere benefícios de natureza permissiva como, por exemplo, ser requisito para a continuidade de atividades econômicas em APP, bem como admitir a inclusão das APPs no cômputo da área de reserva legal. Também há benefícios de natureza desonerativa, como os relacionados com a reserva legal, em que a averbação da reserva legal deixa de ser obrigatória quando o imóvel rural estiver inscrito no CAR e nele constar o registro da reserva legal junto ao órgão competente do Sisnama, de acordo com o disposto no art. 18 da Lei 12.651/2012.

Por outro lado, há também os casos em que a ausência de inscrição do imóvel rural no CAR possa causar restrições como as de ordem financeira a partir do momento em que for exigido para obtenção de crédito agrícola ou mesmo para acessar programas de incentivo econômico para a conservação ambiental, quando devidamente implantados, ou mesmo restrições de ordem autorizativa uma vez que a Lei 12.651/2012 determina que a supressão da vegetação para uso alternativo do solo depende, dentre outros, da inscrição do imóvel rural no CAR.

Entretanto o maior mérito do CAR está, sem dúvida, na sua relação com a regularização ambiental de imóveis rurais, uma vez que, conforme parágrafo único do art. 9º do Decreto 7.830/2012, o CAR é um dos instrumentos do Programa de Regularização Ambiental (PRA) e a inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para adesão de interessados ao PRA (art. 11, Decreto 7.830/2012).

Por se constituir em peça importante dentro do contexto da regularização ambiental, é necessário inicialmente conhecer a realidade ambiental do meio rural e a forma que se oferece para tal é por intermédio da gestão do uso do solo quanto às questões ambientais com o CAR.

Para tanto, é fundamental que o poder público dê efetividade ao cadastro, garantindo sua abrangência generalizada. Algumas fases do processo estão bem sucedidas, como a estruturação do Sicar para viabilizar a inscrição do imóvel rural no CAR.

Contudo, Castro (2013) pontua algumas questões que se colocam como desafios para a efetividade do cadastro, tais como: (i) definição de estratégia do poder público para apoiar a inscrição no CAR da pequena propriedade ou posse rural familiar; (ii) um sistema de monitoramento, integrado ao CAR, que contemple mecanismos que o torne um instrumento de efetivação da Lei 12.651/2012; e (iii) a estruturação de órgãos competente do Sisnama no âmbito dos diferentes entes federativos para tornar exequível a inscrição do imóvel rural no CAR em larga escala.

Do universo de algo em torno de 5,4 milhões de imóveis rurais (INCRA, 2012), mais de 4 milhões são considerados pequenas propriedades ou posses rurais segundo os critérios do inciso V, art. 3º da Lei 12.651/2012. Trata-se de um público que o poder público tem a obrigação de apoiar para garantir que a pequena propriedade ou posse rural seja inscrita no CAR.

Jean François Timmers, superintendente de Políticas Públicas do WWF, em entrevista ao Jornal do Brasil (AGENCIA BRASIL, 2014), é contundente ao afirmar

que “a maioria dos Estados não tem critérios ou estratégias que priorize a inscrição no CAR” da pequena propriedade ou posse rural familiar.

Outra questão que impacta no apoio à inscrição no CAR de pequenas propriedades ou posses rurais familiares é a falta de estrutura dos órgãos competente do Sisnama. Trata-se de uma questão já identificada como limitante nas políticas e programas prévios à Lei 12.651/2012 em que o CAR se inseriu. A nosso ver, conforme CASTRO (2013) citando Antoninho Rovaris, secretário de Meio Ambiente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag),

*“uma grande mobilização de todas as organizações que estão no campo em conjunto com os governos municipais, estaduais e o devido apoio do governo federal possibilitará o proprietário ou possuidor de imóvel rural familiar, situado nos mais longínquos rincões, nos mais difíceis acessos, a oportunidade de inscrever o imóvel rural no CAR”.*

Nesse contexto, os casos ou situações aqui abordadas, podem ser ajustados ou mesmo aplicados, a depender do arranjo que os grupos de determinado local venham a instituir, levando em consideração a articulação de estratégias e a integração de ações do conjunto, seja apoiando municípios ou regiões prioritárias, seja aprimorando ou fortalecendo a implementação, por exemplo, do Programa de Regularização Ambiental.

Por fim, é importante ressaltar o desenvolvimento, ainda em curso, no âmbito do Sicar, de um 3º momento, com a finalidade de auxiliar na avaliação e monitoramento da regularidade da inscrição do imóvel rural no CAR (FIGURA 8).

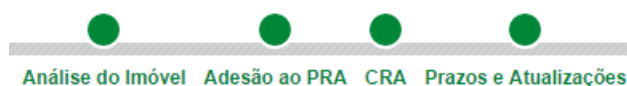


FIGURA 8 - ETAPAS DA REGULARIDADE DA INSCRIÇÃO DO IMÓVEL RURAL NO CAR.  
Fonte: [www.car.gov.br](http://www.car.gov.br).

Com mais este conjunto de ferramentas a ser implementadas no âmbito do Sicar acredita-se que haja um fortalecimento dos mecanismos de controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento do CAR, mitigação dos efeitos adversos da falta de estrutura dos órgãos competente do Sisnama e maior robustez do CAR como um instrumento de efetivação da Lei nº 12.651/2012.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme o exposto, o Cadastro Ambiental Rural tem suas raízes históricas na necessidade de proteger as florestas em áreas rurais por meio de mecanismos que viabilizasse a integração de informações ambientais de imóveis rurais.

Mais precisamente no final anos 90, surge a iniciativa do SLAPR, que alia processos de licenciamento ambiental, técnicas de geoprocessamento e atividades fiscalizatórias em um mecanismo capaz de atender às necessidades à época por uma ferramenta que possibilitasse o controle no uso das florestas em imóveis rurais e viabilizasse o cumprimento da legislação florestal, especialmente no que tange a APP e Reserva Legal.

O engajamento do Governo Federal em políticas públicas de combate e prevenção do desmatamento ilegal na Amazônia Legal e na demanda por apoio à regularização ambiental de imóveis rurais possibilitaram aprimoramentos que, além de facilitar o ingresso de propriedades/ posses rurais, tornaram o CAR um instrumento de ordenamento territorial do espaço rural que facilitasse o processo de fiscalização, responsabilização e monitoramento.

Os procedimentos para promover a inscrição de imóveis rurais no CAR se diversificaram, compreendendo propostas tais como de um procedimento administrativo junto ao órgão ambiental competente do Sisnama; metodologia de varredura aplicada na política de municípios prioritários no âmbito do PPCDAm e o cadastro declaratório e voluntário preenchido eletronicamente na rede mundial de computadores, instituído para implementar o Programa Mais Ambiente.

Com a superveniência da Lei 12.651/2012 o CAR foi criado no âmbito do SINIMA e de inscrição obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, impondo o desafio da efetivação do CAR, pelo poder público, em todo o território nacional.

Várias ações foram adotadas para viabilizar a implantação do CAR e o seu respectivo lançamento, como a estruturação do Sicar, disponibilização do módulo de cadastro ambiental rural e de imagens de satélite com cobertura em todo território nacional, além da celebração de acordos de cooperação técnica entre a União e os Estados para a execução do CAR.

O CAR se constitui em peça importante dentro do contexto da regularização ambiental de imóveis rurais e embora esteja exequível para o proprietário/ possuidor

requerer a inscrição há muita preocupação com relação a abrangência generalizada, em razão da ausência de definição estratégica para apoiar a inscrição da pequena propriedade ou posse rural no CAR, da falta de estrutura dos órgãos ambientais e de um sistema de monitoramento, integrado ao CAR, que contemple mecanismos que o torne um instrumento de efetivação da Lei 12.651/2012.

Por fim é importante ressaltar o desenvolvimento de um complemento, no âmbito do Sicar, para auxiliar na avaliação e monitoramento da regularidade da inscrição do imóvel rural no CAR. Espera-se, com este mecanismo, tornar o CAR um instrumento mais eficiente nas suas funções, capaz de mitigar os efeitos adversos da falta de estrutura dos órgãos ambientais e maior robustez do CAR como instrumento de efetivação da Lei nº 12.651/2012.

## REFERÊNCIAS

ABDALA, G. Plano de Ação para Prevenção e Controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM). **Documento de avaliação 2004-2007**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2008.

AGENCIA BRASIL. Ambientalistas apontam falhas no Código Florestal. **Jornal do Brasil**, Ciência e Tecnologia, 22 maio 2014. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/ciencia-e-tecnologia/noticias/2014/05/22/ambientalistas-apontam-falhas-no-codigo-florestal/>>. Acesso em: 05/09/2014.

AZEVEDO, A. A.; PASQUIS, R. **O licenciamento como estratégia de controle do desmatamento ilegal: a experiência do Mato Grosso**. Estudo de caso. Disponível em [http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/8681.07.\\_O\\_licenciamento\\_como\\_estrategia\\_de\\_controle\\_do\\_desmatamento\\_ilegal.pdf](http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/8681.07._O_licenciamento_como_estrategia_de_controle_do_desmatamento_ilegal.pdf) > Acesso em: 01/02/2014.

BARRETO, P.; VERÍSSIMO, A. **Informações e sugestões para a criação e gestão de florestas públicas na Amazônia**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2002. 43p.

BRASIL. **Começa cadastro ambiental pela internet**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2011/12/comeca-cadastro-ambiental-pela-internet>>. Acesso em: 25/08/ 2014.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm)>. Acesso em: 07/09/2014.

BRASIL. Decreto n. 7029 de 10 de dezembro de 2009. Institui o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado “Programa Mais Ambiente”, e dá outras providências (Revogado pelo nº 7.830, de 2012). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7029.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7029.htm)> Acesso em: 07/09/2014.

BRASIL. Decreto nº 7830/2012, de 17 de outubro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm)>. Acesso em: 07/09/2014.

BRASIL. Decreto nº 8235/2014, de 5 de maio de 2014. Estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, institui o Programa Mais Ambiente Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8235.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8235.htm)>. Acesso em: 07/09/2014.

CASA CIVIL. **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal: 1º Fase (2004-2007)**. Brasília: Presidência da República Casa Civil, 2004. 156 p.

CASTRO, D. Retrospectiva, Perspectiva 2014: conheça os desafios do Sistema de Cadastro Ambiental Rural. **RuralBR**, Brasília, Série Especial, 26 dezembro 2013. Disponível em: <<http://agricultura.ruralbr.com.br/noticia/2013/12/retrospectiva-perspectiva-2014-conheca-os-desafios-do-sistema-de-cadastro-ambiental-rural>>. Acesso em: 06/09/2014.

DOMINGOS, F. R.; GUIMARAES, F. P.; PAULA, J.; VILELA, M. A. L. **Sistema de Adesão ao Programa Mais Ambiente**. In: PNC Rural: Caderno de Regularização Ambiental Rural / Rodrigo Gonçalves Sabença, (Organizador). – Brasília: MMA, 2012. 59-85 p.

FERRAZ, C.; MOTTA, R. S. **Concessões Florestais e Exploração Madeireira no Brasil: Condicionantes para a Sustentabilidade**. Brasília: MMA/PNF, 2002. 52p.

FEARNSIDE, P. N. **Desmatamento na Amazônia brasileira: história, índices e consequências**. Megadiversidade, vol. 1, n. 1, julho de 2005.

GOVERNO do Estado do Pará. Decreto Estadual nº 2593, de 27 de novembro de 2006. Altera a redação do decreto nº 857, de 30 de janeiro de 2004. Disponível em: <[www.sema.pa.gov.br/2006/11/27/9664/](http://www.sema.pa.gov.br/2006/11/27/9664/)>. Acesso em: 16/09/2014.

INCRA. Relação total de imóveis rurais brasil (abril 2012). Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/file/1250-relacao-total-de-imoveis-rurais-brasil-abril-2012>>. Acesso em: 06/09/2014.

INOVACAR. Origens do CAR. Disponível em <http://www.inovacar.org.br/car-na-amazonia#origens-do-car> > Acesso em: 17/07/2014.

INPE. Monitoramento da cobertura florestal da Amazônia por satélites. **Sistema de detecção do desmatamento em tempo real na Amazônia – DETER: aspectos gerais, metodológicos e plano de desenvolvimento**. São José dos Campos- SP: Ministério da Ciência e Tecnologia, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, 2008. 16 p.

INPE. **Estimativas Anuais desde 1988 até 2013**. 2014. Disponível em: [http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes\\_1988\\_2012.htm](http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2012.htm) > Acesso em: 25/01/2014.

IPEA; GIZ; CEPAL. **Avaliação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal: PPCDAm 2007-2010**. Brasília: IPEA; GIZ; CEPAL, 2011.

ISA; ICV. **Sistema de licenciamento ambiental rural em propriedades rurais do Estado do Mato Grosso: análise de sua implementação**. Brasília: MMA, 2006. 177 p.

MILHOMENS, A.; TOFETI, A. R.; SABENÇA, R.; CICERELLI, R. **Procedimentos de Regularização Ambiental: O CAR e o Programa Mais Ambiente**. In: PNC Rural: Caderno de Regularização Ambiental Rural / Daniel Trento do Nascimento, (Organizador). – Brasília: MMA, 2011. 59 p. 33-49 p.

MMA. **Catálogo de publicações do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil: 17 anos de atuação na Amazônia e Mata Atlântica /PPG7**. – Brasília: Ministério Meio Ambiente, 2009. 220 p.; 29 cm.

MMA (Ministério do Meio Ambiente). Instrução Normativa nº 2/MMA de 6 de maio de 2014. Brasília: Diário Oficial da União. Dispõe sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural-SICAR e define os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural-CAR. Disponível em: <[http://www.car.gov.br/leis/IN\\_CAR.pdf](http://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf)>. Acesso em: 07/09/2014.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal: 2º Fase (2009-2011)**. Brasília: Presidência da República Casa Civil, 2009. 165 p.

PEREIRA, A. D. P. **O Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedade Rural como instrumento de apoio ao controle do desmatamento na Amazônia**. In: I Seminário de Sistemas Implantados de Monitoramento e Controle do Desmatamento e Queimadas na Amazônia Legal. Macapá. Anais... Brasília: MMA, 2006, 137p. 15-26 p.



PIRES, M. O. **O cadastro ambiental rural: das origens às perspectivas para a política ambiental** / Mauro Oliveira Pires. – Brasília: Conservação Internacional, 2013. 44 p.

Programa Mais Ambiente. Disponível em: [http://wandersonandrade.com.br/officeboy/cedagro/palestras\\_novas/Apresentacao\\_Mais\\_Ambiente\\_jul\\_2010.ppt](http://wandersonandrade.com.br/officeboy/cedagro/palestras_novas/Apresentacao_Mais_Ambiente_jul_2010.ppt)>. Acesso em: 25/08/2014.